

第 72 期，民國 108 年 1 月 11 日

發行人：林老生 系主任

本期主編：賴宗裕

編輯：政治大學地政學系學術發展委員會

地址：臺北市 116 文山區指南路二段 64 號

電話：(02)2938-7106 傳真：(02)2939-0251

網址：<http://landeconomics.nccu.edu.tw>

專題報導

國土計畫法 32 條 2 項之損失補償

陳立夫

(政治大學地政學系教授)

國土計畫法業於 105 年 1 月 6 日制定公布，並自 105 年 5 月 1 日起施行；其建構之土地使用管制機制，係以內政部訂定之全國國土計畫指導各直轄市、縣（市）政府擬訂直轄市、縣（市）國土計畫，並以直轄市、縣（市）國土計畫劃設國土功能分區（國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區）及其分類（第 1、2 類及其他必要之分類），而後據以製作國土功能分區圖及編定適當使用地，以實施管制¹。未來（預計 111 年

5 月），依國土計畫法 22 條 1 項規定編定之各使用地公告後，現行適用區域計畫法及非都市土地使用管制規則管制之土地（非都市土地），即轉換至國土計畫法之管制機制。

為「因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境」（國土計畫法 1 條），國土計畫法爰對於「具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較高之地區」，明定劃設為第一類國土保育地區，並規定其土地使用原則係「維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用」（同法 20 條 1 項 1 款、21 條 1 款 1 目）；且「國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。」（同法 23 條 1 項）。於是，此等土地之使用，其建築權能將被禁止或限制（亦即，可能將

（使用項目、條件及強度等），係由國土計畫法授權內政部訂定土地使用管制規則明定。

¹ 但直轄市、縣（市）全部行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫者（例如：臺北市、嘉義市），得免擬訂直轄市、縣（市）國土計畫（國土計畫法 15 條 1 項但書）。另，有擬訂直轄市、縣（市）國土計畫之地區，其土地如屬實施都市計畫或國家公園計畫者，仍分別依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制（國土計畫法 23 條 2 項但書）；是以，都市計畫或國家公園計畫範圍土地，得不依國土計畫法規定編定使用地。至於各使用地之具體管制內容

其劃定為非可建築用地)。為此，國土計畫法 32 條 2 項明定：「直轄市、縣（市）主管機關對於既有合法可建築用地²經依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地時，其所受之損失，應予適當補償³。」又，關於此項補償之補償方式及其他相關事項之辦法，則授權由內政部訂定（同法 32 條 3 項）。

按人民之財產權應予保障，但為增進公共利益之必要，亦得依法予以限制（憲法 15 條、23 條）。有關於此，司法院釋字第 440 號解釋諭示：「人民之財產權應予保障，憲法第十五條設有明文。國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。」申言之，國家機關為增進公共利益所為之土地利用管制（公用限制），若屬土地所有權人社會責任所應忍受之範圍，則不需予以補償；但若屬所有權人之

特別犧牲者，則應予補償（即所謂「特別犧牲之補償」）。而對於土地利用限制是否形成特別犧牲，大多數學說認為應就個案予以綜合判斷；亦即，應就限制之目的、手段形態、限制程度、損失程度、土地狀況及條件、社會情狀、限制期間及有無既得權益等複數要素，綜合地予以判斷。整體以言，如土地本身存有內在瑕疵（諸如：易受海潮侵襲、洪水氾濫、容易崩塌或位處斷層地帶等）者，縱依法禁止其建築使用，仍難謂形成其土地所有權人之特別犧牲，而係屬其社會責任所應忍受之範圍。又，另一方面，雖土地利用管制並未形成所有權人之特別犧牲（僅是其社會責任所應忍受之範圍），但國家機關往往基於政策推動之考量，為使人民易於配合或為減少反對阻力，故對財產權造成損失者，亦予以適當補償（此即所謂「政策性補償」）。至於，有關補償之內容（範圍），學理上認為對於特別犧牲之補償，應予全額補償⁴；相對地，對於政策性補

² 解釋上，現行非都市土地之甲種、乙種、丙種、丁種建築用地、遊憩用地及得供建築使用之特定目的事業用地屬之。

³ 本項規定之立法理由，乃基於目前國內土地大多依據區域計畫法、都市計畫法或國家公園法劃定使用分區（編定使用地），賦予得否開發建築之權益。惟經評估確實仍有國土保育保安需求，而應變更為非可建築用地者，依據司法院釋字第 525 號解釋略以：「因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款」，基於信賴保護原則，其所受之損失，應予適當補償。

⁴ 縱謂應予完全補償，然學說上對其具體補償內容（範圍）仍有歧異見解。亦即：（1）相當因果關係說，認為因土地利用限制，致土地所有權人蒙受而得合理認定有相當因果關係之一切損失，均應予以補償。（2）地價下跌說，認為應對因土地持續地受利用限制，致其利用價值下降，而反映在地價部分之損失，支付補償。（3）積極的實際損失補償說，認為僅對因土地利用限制現實所生積極的損失（已支出之費用部分），予以補償；至於，未來之期待利益、地價下跌部分，均不予補償。（4）地租說，認為為達成公共目的而對土地利用予以限制，是以其補償之計算，應以相當於地租之額度為基礎。

償，則得基於政府財政考量，予以相當補償。

基於以上所述，依國土計畫法規定，未來由直轄市、縣（市）國土計畫將現行合法可建築用地變更為非可建築用地者，同法 32 條 2 項固基於信賴保護原則，明定對其所受之損失，應予適當補償；然事實上，就此項規定立法與施行過程以觀，應不能解為僅是對「客觀上具體表現其因信賴而生利益受損者」之補償。是以仍有必要辨明是項補償，究竟是「特別犧牲之補償」？抑或屬「政策性補償」？且補償之時點為何？有關其補償定性與時點之明確，實影響著該規定能否有效執行。另關於補償之方式與其他相關事項，同法雖委由命令規定，但其授權內容亦非明確。對此等問題姑且不論，由於各地土地狀況及條件相當多歧、複雜；是以，有關訂定是項補償辦法時，對於其損失補償之性質，以及對於何種土地之限制應予「特別犧牲之補償」？對何種土地之限制應予「政策性補償」？實仍有先行檢討、釐清之必要。

從區域計畫過渡到國土計畫 -幾個實務困境的觀察

戴秀雄

（政治大學地政學系助理教授）

全國國土計畫在 2018 年發布實施，因此，往後歷經直轄市、縣市國土計畫的發布到最後國土分區、編定納管，實質已經進入倒數的階段。只是，這短短三年多的倒數階段，一方面是全新的國土計畫系統替代計有區域計畫法所構築系統不可避免的階段，但是為了避免國土管理的空窗期，同一時間仍然必須適用區域計畫法作為國土管理的依據。這導致區域計畫與國土計畫的國土管理系統，必須面臨一個現實的困難，那就是在這段過渡期間裡，區域計畫法實質適用在底層的土地使用管制上，而國土計畫法卻用來提供各層級國土計畫的擬定，形成平行存在與適用的現象。固然區域計畫法與國土計畫法在過渡期間適用場域不同，而不至於發生交錯的問題。但是，在實務面來看，卻衍生許多國土計畫法立法之時可能未能慮及或漏未規範的問題，而不得謹慎以對。

以下嘗試提供幾點個人觀察：

過渡期的法制面問題

首先，由於過渡期間土地使用管制仍適用區域計畫法及其授權訂定之子法，因此，現行各種土地編定作業，包含該法第 15 條第 1 項、非都市土地使用管制規則第四章各條規定，以及

規定於該法第 15 條之 2 第 1 項第 2 款的因開發利用辦理分區變更(開發許可)都仍為有效、可得適用之法規。因而，理論上，在過渡期間，各種的土地利用需求都仍可持續依此些法規辦理，而事實上造成各直轄市、縣市政府，在一邊擬定期國土計畫或對計畫範圍內土地進行分區與編定時，計畫範圍內的土地卻仍處在因各種申請案而(可能)不斷變動的情形。尤其在直轄市、縣市國土計畫送內政部國土計畫審議會審議時起，立刻衍生直轄市、縣市政府正在經辦個案申請變更編定或是開發許可案件之預期結果，是否會影響直轄市、縣市國土計畫草案內容必須一併調整的疑慮；反之，這樣的個案是否又可以直接引據草案內容逕予駁回？而這問題到了直轄市、縣市國土計畫發布實施後不也還是繼續存在？

針對此問題，首先必須瞭解，國土計畫法第 32 條所規定過渡條款的規範設計，原本就是容許國土計畫的土地使用管制全面實施前合法使用，在過渡到國土計畫的土地使用管制後，仍可合法繼續使用，含有明確的信賴保護精神。因此，這樣的機制設計，會一方面導致任何在國土計畫土地使用管制實施前的合法個案，不管未來所在位置是否在適合開發利用的地點，都會受到保障，而在和所在土地分區分類不相容的情形下，不禁令人質疑國土計畫對土地進行分區分類之意義何在？起步乾脆仿照當年依現況編定方式管理國土就好，何必又多此

一舉擬定國土計畫有重訂分區分類？是否應該適當地限制過渡期間土地使用編定與分區的變更，並限定土地使用之變更也必須配合直轄市、縣市國土計畫的擘劃。

就此點而言，衡諸區域計畫法下的土地使用變更途徑，限制在直轄市、縣市政府配合各該區域計畫內容所辦理之職權變更編定、依非都市土地管制規則第四章規定辦理之變更編定及開發許可申請案獲准後辦理之土地編定變更三種。第一種以各該區域計畫因通檢或隨時變更而在過渡期間有新公告實施之情形，方得由該管區域計畫主管機關辦理，既不屬個案性變更個別土地之使用，亦非屬應申請而發動者，故此處暫先不論。至於變更編定之程序設計與過往實務，往往只要申請人獲准興辦事業計畫，往往即可獲准變更編定使用地種類，且又不受如開發許可程序般的家審議控管，若不予限制，很可能造成未來執行國土功能分區與編定的困難，或是導致各功能分區數量龐大的零星破洞，反而導致以功能分區為導向的國土計畫機制。若以過渡期間需要土地運用狀態之穩定，以提供國土計畫擬定與分區、編定作業安穩之基礎來看，以過渡期間僅約略三年多來看，其實應可考慮廢棄非都市土地使用管制規則，以全面停止辦理變更編定作業。

另外需要特別注意的是開發許可

案件，除了往往案件涉及所需土地規模較大或是環境衝擊影響較大之情形，特定案件甚至對於各級國土計畫之內容可能造成衝突；又因過去開發許可審議程序由於涉及與環評程序的連動，以及一邊審一邊修改計畫內容，常導致審議期間需時經年，若在地方政府完成國土分區與編定做又實施管制前無法被核准者，則應如何處理此類情形國土計畫法並未規範，且即使能夠先期獲准之開發計畫在實施國土計畫之土地使用管制以後，如何適用法規以控管已獲准開發計畫之變更，亦屬國土計畫法所未規定之處。此處所談及問題，事實上皆需要增修國土計畫法關於過渡期間相關內容才有辦法，而且最好必須在發布實施直轄市、縣市國土計畫之前完成，故在立法作業時程上其實極為緊迫。

然而，無可諱言地，鑒於現有非都市土地編定狀態大量源自1976-1985年間依照現況編定的結果，當時編定結果原本就未真正受到區域計畫指引也未必合理，更有不少民眾因而受到不合理使用限制(比照各該土地客觀特性)。因此若是單純將現有編定結果轉換為國土計畫法下各種分區分類，勢必將今日之問題推延到國土計畫全面實施之時期在行解決，此是否為良善對策，也不無疑慮。

至於目前大量運用更正編定作業對於非都市土地進行實質編定變更，以矯正前述迄今編定結果不合理情

形，則更是實質上罔顧個別土地未來在國土功能分區分類之布局，直以承認當年初次編定前使用之合法性為目的作業，實則與個案申請變更編定並無不同地妨礙國土分區分類的配置，更也可能造成國土功能分區分類的穿孔化。故縱使目前推動更正編定作業有其「善意」目的，實則在未經實質規劃以計畫引導處理，反而是種下更大隱憂。另外，在法律面向上，更正編定發生實質變更編定之結果，卻僅以規則位階規範，有違法律保留原則，另方面也抵觸行政程序法關於行政處分更正、轉換、撤銷與無效之種種規定，也有違法律優位原則，實不可行。關於更正編定違法性問題，筆者另有專文發表，因所涉論述繁多，仍請另行參考論文，此處不令贅述。

以上拉拉雜雜地談了區域計畫過渡到國土計畫這段期間發生中，卻被外界所鮮少注意到的一些問題。其實，就實務面的觀察來看，筆者更擔心的是，國土計畫法所建構的機制迥異且複雜於現行區域計畫，各中央、地方機關人員卻常顯現對於國土計畫無法了解與認知不足之情形，往往對於國土問題停留在土地使用管制的層面及區域計畫法下架構的理解，對於未來推動國土計畫恐怕光是相關執行人員對其執法內容的充分了解就已經是一大挑戰。更有甚者，一般民眾對於國土計畫法的理解更是遠遠不足，這恐怕更是過渡期間主政機關在實務上必須額外強化的部分。

國土計畫土地使用管制實施後開發許可案件之法律適用問題

蘇偉強

(政治大學地政學系博士生)

依國土計畫法第 45 條第 3 項規定，直轄市、縣（市）主管機關於公告國土功能分區圖之日（同時也完成使用地編定）起，區域計畫法將不再適用，並將依第 22 規定，實施國土計畫土地使用管制。亦即從該公告之日起，土地使用管制制度將一刀切地轉變，原先非都市土地使用管制之相關規定，將因區域計畫法停止適用而失所附麗，被國土計畫土地使用管制所取代。

現行區域計畫法下的非都市土地使用管制與國土計畫土地使用管制有相當之差異，其中「開發許可制」（區域計畫法第 15 條之 1 至之第 15 條之 5 參照）將轉換為「使用許可制」（國土計畫法第 24 條至第 31 條參照），兩者制度上有所不同。自國土計畫土地使用管制實施後，只要土地使用達到一定規模以上或符合性質特殊認定標準者，皆須依規定申請使用許可，也就不會再有新的開發許可申請案件。而至於國土計畫土地使用管制實施前，就已提出申請的開發許可案件，將會出現以下三種態樣，茲進一步探討其可能發生之問題：

一、開發許可尚未核准

於國土計畫土地使用管制實施前已提出開發許可申請之案件，依區域

計畫法第 15 條之 4 規定，直轄市、縣（市）政府應於受理後六十日內，報請各該區域計畫擬定機關辦理許可審議，區域計畫擬定機關並應於九十日內將審議結果通知申請人，但有特殊情形者，得延長一次，其延長期間並不得超過原規定之期限。亦即開發許可從申請至核准，有一定之辦理期限，甚而實務上有相當多被要求補正之陳年舊案。因此，將會有申請案件於國土計畫土地使用管制實施時卻尚未審查完畢並核准，此時因區域計畫法已廢止，該開發許可申請案將因缺乏法源依據而失所附麗，亦即依據法律之申請事項已不存在，將無法辦理分區變更，亦缺乏開發計畫審查依據，此種案件該何去何從，國土計畫法並未交代。

二、開發許可已核准但未完成相關義務

依據現行非都市土地使用管制規則之規定，於開發許可核准後，開發案件仍有後續義務須予以完成如下，方得依核准之計畫內容使用與進行管制，否則該許可將失其效力或被廢止：

1. 於收受開發許可通知之日起一年內須取得土地使用分區及使用地之異動登記及公共設施用地移轉之文件，並擬具水土保持計畫或整地排水計畫送請水土保持主管機關或直轄市、縣（市）政府審核。且得申請展期二次，每次最多一年。（管制規則第 23 條第 1 項第 1 款）

2. 於收受開發許可通知之日起十年內，取得公共設施用地以外可建築用地使用執照或目的事業主管機關核准營運（業）之文件。且得申請展期一次，最多五年。（第 23 條第 1 項第 2 款）
3. 申請人應於核定整地排水計畫之日起一年內，申領整地排水施工許可證，以及依核定施工期限或展延期限內完工。（第 23 條之 2 第 1 項、第 3 項）
4. 申請人應先完成捐贈之土地及公共設施用地之分割、移轉登記，並繳交開發影響費、回饋金或提撥一定年限之維護管理保證金後，再由直轄市或縣（市）政府函請土地登記機關辦理土地使用分區及使用地變更編定異動登記（第 26 條）

上述所列許可後之應盡義務，主要是避免開發許可核准後，申請人遲不依許可之開發計畫內容實施開發建築，乃致衍生土地利用管理問題。因而要求開發許可核准後，仍應完成包含公共設施用地移轉、開發影響費繳交、分區及使用地變更、擬具水土保持計畫或整地排水計畫送審、申領整地排水施工許可證並完工，以及最後需取得使用執照或目的事業主管機關核准營運（業）之文件等義務，且須於一定期限內完成。換言之，申請人並非單純取得開發許可核准函即可逕為開發建築，尚須於期限內完成相對應之義務、程序，方能依據許可內容

進行開發使用，否則許可將有自動失效與廢止之情形。

基此，開發許可核准後，依現行區域計畫法相關規定，賦予申請人有一定期限予以完成相關義務，因而該類案件將可能發生國土計畫土地使用管制實施之日，仍尚未完成義務，惟原規範法規卻已停止適用，使其後續期限、展期，進而許可被廢止或失其效力之規定，究竟應適用舊法（區域計畫法相關規定），抑或是新法（國土計畫法）出現疑義。然而，綜觀目前國土計畫法之條文，僅有第 29 條規範使用許可之應盡義務，但卻非開發許可得以適用，所有法條當中未見任何針對原開發許可已核准但後續應辦理義務尚未完成案件之處理方式規範，以致後續將有法律適用上之問題。尤其，該已核准之許可，為授益行政處分，亦屬應保障之權利，其應盡義務與後續廢止該行政處分或自動失其效力之條件，係屬權利之限制，認為應透過法律予以明訂，方為妥適。

三、開發許可已核准且已完成相關義務

至於國土計畫土地使用管制實施前已核准且已完成相關義務之案件，既已完成相關義務，此種態樣較無法律適用上之問題，而依照全國國土計畫將劃為城鄉發展地區第二類之二，依原本之許可開發計畫實施管制。

綜合上述，國土計畫土地使用管制實施後，如有開發許可尚未核准或

已核准但尚未完成相關義務者，將有法規適用上之問題，國土計畫法宜盡快列入修法討論，並建議增訂相關條文明定其處理原則，抑或授權子法予以訂定，以避免將來適用上之爭議，以期土地使用管制之制度轉換更為順利。

開發許可與使用許可機制的異與同

徐國城

(文化大學都市計劃與開發管理學系
副教授)

現行土地利用計畫體制將土地資源概分為都市計畫地區與非都市計畫地區，就政府整體發展的角度，被劃入都市計畫範圍內的土地，除少數具有保育或農業生產功能外，其餘皆被視為發展導向的土地；至於非都市計畫範圍內的土地，則是被賦予著農業生產或保育或供作未來都市發展的儲備用地等三種定位。因此，原則上，在都市計畫範圍內，因應住商或產業發展活動所需之公共基礎建設，公部門皆事先予以整備完成。然而，若位處非都市計畫地區，由於政府看待此等土地之定位不外乎生產或保育或儲備，故相對應的公共設施亦是以此等定位加以提供。

非都市計畫地區之土地，僅可由公部門透過新訂或擴大都市計畫途徑轉換至都市計畫地區。根據目前區域計畫體制的設計，非都市計畫地區內之土地所欲從事的用途涉及使用分區

或使用地變更，且面積達 10 公頃以上者，按照區域計畫法的規定，應徵得各該區域計畫原擬定機關之許可。亦即，開發者需擬具開發計畫，經審議符合區域計畫法及相關審議規範後，方得許可開發。此即所謂的『開發許可』機制。由於申請開發許可之土地位於非都市計畫地區，獲得許可後所從事之用途係屬一定開發程度之居住或多樣性產業發展導向的使用行為，誠如上述所言之非都市計畫地區土地的角色定位，土地所有權人自應當負擔此等開發型態所衍生之公共設施。因此，在辦理分區或用地變更之前，必須完成開發區內公共設施興建義務，並繳交開發影響費供作改善或增建相關公共設施之用。

2016 年發佈施行的國土計畫法，改變了現行都市計畫地區與非都市計畫地區的二元化土地管制框架，按照國土計畫法第 20 條之規定，未來國土將劃設為國土保育、海洋資源、農業發展、城鄉發展等四種功能分區，並可據以進行必要的分類。此種國土劃分與管制系統，預計在 2022 年 5 月於各直轄市、縣（市）主管機關公告國土功能分區圖後全面上路。未來，除透過通盤檢討或遇特殊情事適時檢討變更國土計畫外，不得進行國土功能分區及分類的調整。亦即，在土地被劃為既定之功能分區與分類後，僅能依據該分區與分類之管制規範進行土地使用。由國土計畫法第 23 條的意涵觀之，目前制度設計概念係在各功能

分區及其分類下，進一步編定各種使用地，並接續賦予各種使用地之容許使用項目與細目。而此等使用細目又可區分為免經申請同意與應經申請同意兩個層次。其中，為降低一定規模以上或性質特殊的使用行為可能對環境造成的外部性衝擊，國土計畫法第24條進一步規範，在符合各功能分區及其分類的使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊的土地使用，申請人應檢具相關書圖文件申請使用許可，然而，此申請動作並不得變更國土功能分區及其分類。由此可知，現行區域計畫體制的開發許可機制，係針對非都市計畫土地之使用行為，涉及變更使用分區或用地編定時，所需進行的申請作為。至於新國土計畫體制下的使用許可機制，則是指欲從事的土地使用行為雖符合原功能分區與分類之容許使用項目，但因其使用規模達一定面積以上，或雖規模不大卻具有特殊之使用性質時，所必須進行的另一條途徑，取得主管機關之許可後，並不會變更該土地之原功能分區與分類，僅得依計畫內容申請變更使用地。

此外，使用許可與開發許可機制相似，申請案件須視計畫內容與因應周邊環境需求，由計畫申請人負擔相關公共設施的興闢及用地的取得，並分別向中央主管機關繳交國土保育費及直轄市、縣（市）主管機關繳交影響費。至於在審議機關方面，根據非都市土地使用分區及使用地變更申請

案件委辦直轄市縣（市）政府審查作業要點第2點規定，現行開發許可申請案件，除有特殊情形外，面積規模於30公頃以下者，委辦直轄市、縣（市）政府代為許可審議核定，30公頃以上則需送交至中央區域計畫擬定機關審議。新國土計畫體制下的使用許可機制，則是根據國土計畫法第24條第3項的規定，使用許可之申請由直轄市、縣（市）主管機關受理。申請使用許可範圍屬國土保育地區或海洋資源地區者，由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關審議外，其餘申請使用許可範圍由直轄市、縣（市）主管機關審議。再者由於直轄市、縣（市）國土計畫已根據全國國土計畫的指導與成長管理計畫之擬定，針對各功能分區及其分類之土地資源的利用方向與管制框架予以明確指引，故在使用許可案件的審議過程，乃聚焦在基地實質的開發內容，以及所允諾供給之公共基礎設施的質量是否切合該基地使用型態所需，無須如現行開發許可審議機制，尚須釐清申請案件在計畫層次的妥適性。

國土計畫法對不動產開發 之衝擊影響

賴宗裕

(政治大學地政學系教授)

本次國土計畫法之內容，將現行都市土地、非都市土地及國家公園土地，透過國土功能分區分類重新調整為城鄉發展地區、國土保育地區、農業發展地區及海洋資源地區四大功能分區，並進行使用地編定、容許使用項目及強度之管制，因而改變土地可開發之區位，以及區位所屬功能分區分類之法律規定，並建立使用許可制度，規範一定規模以上或性質特殊之土地開發須申請使用許可，經一定程序審議許可開發後，須繳交影響費及國土保育費，以確保開發地區之公共設施服務品質。此一新制度之建立已對土地開發之區位、總量、時程、品質及成本產生影響。一般而言，不動產從業人員對於開發活動的進行所關心的是：1.土地開發的區位在哪裡？2.區位所在的法律規定是什麼？3.申請開發的程序是什麼？4.開發的規模、強度的規定是什麼？5.開發的時程受到什麼影響？6.為兼顧開發品質的開發成本有哪些？而上述所關心的事項未來將受到國土計畫之影響為何？將是不動產業者至為關心的議題，這些議題便與國土計畫法所規範之區位、總量、時程、品質及成本等面向有關，茲分述國土計畫法之相關規定如下：

一、區位影響

國土計畫法透過指導國土功能分區分類之劃設強化區位管制之重要性，並禁止分區分類之任意變更，未來國土功能分區圖之公告將呈現各種功能分區、分類及使用地之明確區位範圍以供進行管制。因而有關區位之相關管制規範可見諸以下幾個面向：

- 1.城鄉發展地區以集約發展、成長管理為原則（國土法§6）
- 2.規範城鄉發展之成長區位及發展優先順序（細則§4）
- 3.部門空間發展策略應載明部門空間發展分布區位，以指導產業發展區位（細則§4、§6）
- 4.直轄市、縣(市)成長管理計畫應載明宜維護農地區位、新訂或擴大都市計畫區位、土地再利用區位及部門空間發展分布區位（細則§6）。

二、總量影響

基於長期以來農地變更流失面積頗巨，嚴重影響糧食安全，而可開發土地面積規劃過當，以致住宅供給量遠超過實際需求，在當前人口結構變遷之際，少子化及高齡化趨勢將大幅降低不動產之有效需求，為免土地資源規劃管制不當所產生之市場失靈與政府失靈，加速農地消失與土地管理問題之惡化。故為使國土資源確保永續利用，避免土地開發過當侵蝕自然環境及農地資源，本次國土計畫法採取總量管制之作為，分別規範全國農地總量及城鄉發展總量，以確保國土

資源利用之合理性及永續性。因而有關總量之相關管制規範可見諸以下幾個面向：

- 1.全國國土計畫中之成長管理策略應載明全國農地總量(細則#4)
- 2.全國國土計畫中之成長管理策略應載明城鄉發展總量(細則#4)
- 3.直轄市、縣(市)之成長管理計畫應規劃宜維護之農地面積(細則#6)
- 4.直轄市、縣(市)之成長管理計畫對於新訂或擴大都市計畫之區位及可發展面積應有所規劃(細則#6)
- 5.部門空間發展計畫中應指出直轄市、縣(市)部門空間發展用地供需規模數量(細則#6)

三、時程影響

為解決過去開發速度過快、開發總量過多之問題，本次國土計畫法規範可發展地區之發展順序，其概念在於效率的追求，它企圖透過土地開發時序的控制，來提升公共設施之投資效率節省財政支出，並可確保各種土地資源使用之平衡，以及兼顧公共設施之服務水準，使得財務預算之編列能有效率而適時地提供城鄉建設之需。事實上，都市計畫法亦有相同之規定，依據都市計畫法第 17 條之規定，地方政府應就其計畫地區範圍預計之發展趨勢與地方財力，訂定分區發展優先次序。這裡所謂分區發展優先次序，即就全部主要計畫地區分為若干發展區，並訂定其優先發展之先後次序，再根據其次序之先後分期進行開發工作，有序地引導都市發展。

目前全國國土計畫建議地方將城鄉發展地區分成既有發展地區、新增產業用地及未來發展地區等三種即有此用意。因而有關時程之相關管制規範可見諸以下幾個面向：

- 1.規範城鄉發展之優先順序(細則#4、6)
- 2.城鄉發展優先順序原則(全國國土計畫，2018：30)

四、品質影響

國土計畫法之重要理念之一便是成長管理，成長管理具有品質管理之概念，在尋求生活品質與財政支出平衡之情況下，透過公共設施配置與改善方案來調節開發總量，引導發展區位與時序，以確保生活品質與財政分配之效率。因而有關品質之相關規範可見諸以下幾個面向：

- 1.直轄市、縣(市)成長管理計畫應載明公共設施之需求、配置及改善方案(細則§6)
- 2.直轄市、縣(市)部門空間發展計畫應載明有關公共設施部門之分布區位(細則§6)。

五、成本影響

凡符合國土計畫法第 24 條規定，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第 26 條規定之書圖文件申請使用許可。並依國土計畫法第 28 條規定，經主管機關核發使用許可案件，中央主管機關應向申請人收取國土保育費作為辦理國土保育有關事項之用；直轄市、縣(市)

主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得以使用許可範圍內可建築土地抵充之。換言之，申請使用許可之開發者需因繳交影響費及國土保育費而增加開發成本，其成本費用之高低取決於開發所在之功能分區及開發規模與開發類型而定，實際計算成本之辦法由內政部另定之。

綜合上述，推動國土計畫法之工作已陸續展開，在強化計畫指導之核心理念下，直轄市、縣市國土計畫透過國土功能分區分類及其使用地編定工作，規範容許使用項目及細目，將對土地開發之區位、總量、時程、品質及成本產生衝擊影響。國土計畫法賦予地方政府更大之規劃主導權責，不動產從業人員應密切注意未來規劃之內容方向對不動產市場之可開發區位及總量產生何種影響，並了解人口結構變遷之趨勢下，掌握不同購屋者之需求與偏好，做好產品規劃與市場區隔，期盼未來不動產市場仍有一片榮景可期。

(本文整理自 2018 桃園市不動產高峰論壇，桃園：開南大學，2018.08.30。)

香港古蹟歷建活化案例簡介 ～原創方 PMQ、大館及藍屋建築群

麥怡安

(財團法人都市更新研究發展基金會
主任、政治大學地政學系博士生)

對於古蹟、歷史建築或一般民宅老屋的保存維護甚至活化，在近代都市規劃與開發領域逐漸受到重視，尤其是進入 21 世紀後，人本、永續、創意、品牌經營、特色魅力及多元價值的注入，更擴增了都市規劃與經營所應注意的視野。老建築的活化再利用便是近年來增添都市魅力的重要手法之一。香港對此也有多元的作法，從行政長官將「保育中環」正式列入「施政報告」到「市區重建策略」，皆有明確的歷史建築物保育任務。本文將介紹元創方〈P.M.Q〉、大館與藍屋建築群三個案例，可以了解老建築的保育與活化必須仰賴公私部門的合作無間，甚至在地草根力量注入，方得更為永續。

一、從警察宿舍蛻變為創意藝術中心- 元創方〈P.M.Q〉

香港創意藝術中心「元創方〈P.M.Q〉」舊址原為荷李活道前已婚警察宿舍，警察宿舍在廢棄使用後，港府原於 2007 年計畫出售，後因發現其歷史文化價值，且列入「保育中環」項目之一，於是將該用地由「住宅用途」轉為「文物與創意產業及有關的用途」，呼應荷李活道之文化產業特色，元創方〈P.M.Q〉亦在此意旨下誕

生。2012 年活化工程展開，整建修復後 2014 年開始運作，經營目標為提供香港創意活動舞台、文物保育及提供鄰舍休憩用地，以推展香港的創意產業，培育更多香港在地創作企業家及設計師。

建築物本身為 1951 年即已啟用的上環荷李活道前已婚警察宿舍 (Police Married Quarters)，而其基地其前身甚至為國父孫中山先生早期就讀之中央書院。香港古物古蹟辦事處於 2010 年將之評為三級歷史建築。舊宿舍共包含三幢建築物，建築反映現代主義特色，著重實用性並注重採光與通風，建造方式和建築物料亦清楚反映當時的建築特性；概念與香港公屋第一型徙置大廈的主要樣式 (H 型) 相同，可代表香港在 1950 年代普遍的戰後現代建築，具有其意義。

2010 年經政府招商由「同心教育文化慈善基金會有限公司」(NPO)，聯同香港理工大學等合作，活化命名「元創方〈P.M.Q〉」，作為香港標誌性創意中心，提供設計師工作室、店鋪空間，並給予本地新進設計師租金優惠，為香港的創意文化發展注入活力，建立創新的平台。香港政府負責基本結構及裝備工程及其費用；由「同心基金會」捐贈啟動資金，並成立具備法定慈善團體身份「元創方管理有限公司」，以自負盈虧的非營利社會企業模式運作，負責構思、營運、管理和保養，盈餘則投放回本項目，作持

續發展之用。

2014 年 5 月元創方開幕啟用，除了提供設計師及創意創業人士展示創作及交流外，同時注重古蹟保育工作，亦為元創方的一大特色，修建地下展示廊，將前中央書院的地基遺址留存於現址地底，同時保留七個歷史遺跡，包括前荷李活道已婚警察宿舍正門、中央書院的石級與石牆、前中區少年警訊會所、中央書院入口石柱及柱座等。元創方保存了歷史古蹟價值，善用原有舊宿舍建築之空間特色，重新規劃設計為創意產業地標，企圖為具有時代意義的老建築，注入活化後的新生命。

二、從幽暗監獄到藝文中心的華麗轉身-大館

「大館」位於香港中環荷李活道，曾是香港警察總部及中區警署，原址連同前域多利監獄、前中央裁判司署的建築群則成為香港法定古蹟，具有不同時期的歷史建築風格，以及昔日圍牆內的生活，見證着香港的百年歷史滄桑變遷，勾劃出香港自十九世紀中葉以來法治機構的歷史發展，經活化後於 2018 年 5 月正式對外開放。

「大館」是全港最大規模的古蹟建築群，同為「保育中環」的項目之一，佔地 1.36 萬平方米，建築物主要為維多利亞／愛德華式殖民地風格，並代表著僅存於城市中心的 19 世紀後期至 20 世紀初期的建築群，共保留 16

幢歷史建築物，另增建 2 幢規模不大的新建築物—賽馬會立方和賽馬會藝方。

2008 年 7 月 15 日，政府宣布與香港賽馬會訂立伙伴合作關係，協力推展建築群的保存與活化，並制訂尊重建築群的文物價值、顧及市民的意見和關注、符合建築物高度限制以及財政上能夠自給自足的發展策略。馬會出資 18 億港幣，翻新中區警署建築群，政府無須投入資金。另外，馬會透過其慈善信託基金，成立了非營利組織—賽馬會文物保育有限公司，負責督導活化後的建築群日常經營管理，並撥款應付經常虧損，直到活化後的建築群可以自給自足。「大館」目前作綜藝館和美術館使用，為公眾提供一處薈萃文物、當代藝術和休閒的優質文化活動空間，將空間轉型為優質多元的文化專區，成功創造雙贏的示範案例。

三、社區草根力量的展現-藍屋建築群保存運動

藍屋建築群座落於香港島灣仔區的石水渠街、慶雲街、景星街所圍的完整街廓，共有 3 幢 9 棟建築物，基地面積共約 930m²。三幢建物依其外牆顏色被暱稱為「藍屋」、「黃屋」及「橙屋」，為香港 20~40 年代興建的典型唐樓，因「藍屋」現於較寬的石水渠街最為顯眼且最具代表，所以稱為藍屋建築群。迥異於前兩案的保育脈絡，藍屋建築群的保存運動特色在於

社區草根力量的展現與其永續經營的理念

「藍屋」原址曾是一間名為「華佗醫院」社區醫館，後轉為供奉「神醫華陀」的廟宇。1920 年拆除後興建現在所看到的「藍屋」，為一幢四連棟四層上居下舖的唐樓，面對石水渠街的陽台設計是具代表性的特色。在 3、40 年代，1 樓辦過免費私塾，2 至 3 樓開設過灣仔唯一的英文學校。1950 年代，黃飛鴻徒弟林世榮後代於此開設武館、鐵打醫館。80 年代前亦設有酒莊、商會甚至雜貨店等，二十世紀末樓上多轉為住宅使用。有趣的是「藍屋」原本並非藍色而是乳白色，1990 年代，香港政府為其外牆補漆時，恰因物料庫只剩下水務署常用的藍漆，整座藍屋便漆成了藍色。也因其建築設計及歷史脈絡，2000 年經評定為一級歷史建築。「黃屋」落成時間與藍屋相仿，為 4 幢 3 層上居下舖的唐樓，因其富歐陸色彩外貌，2010 年經評定為三級歷史建築。而「橙屋」則建於 1950 年代末，但未獲評定為歷史建築，但已街廓尺度而言，也是見證當地建築發展歷史的重要一環。

「藍屋」建築群的保育歷程其實經歷了幾番轉折。最早在 2006 年，香港房屋協會與市建局合作的「石水渠街/慶雲街/景星街發展計畫」活化保育項目，打算將該區設定是觀光導向的，規劃為茶及醫療主題的旅遊景點，範圍內的「藍屋」、「黃屋」將保

存修復，但是「橙屋」全棟拆除。消息露出後，由在地教會「聖雅各福群會」與社區居民認為應全區保留，並著手推動由下而上的藍屋建築群保育活動。2007年提出「留屋留人」的構想，2009年提出「We 嘩藍屋」計畫，以「延續社區人情，重塑唐樓多元生活文化」為主軸，參與發展局文物保育專員辦事處德補助案「第二期活化歷史建築伙伴計畫」的競圖獲選。並於2010年評選為最合適的活化方案，

「We 嘩藍屋」計畫企圖將藍屋建築群營造為多元服務、承傳與活化傳統生活智慧、文化的基地。在地面層部份規劃有做為展示空間的「香港故事館」，推廣在地文化及作為保育、藝文的展示空間。還有沿續社區共同記憶的華佗醫院、林世榮後代開設武館、醫館元素設計，復修招牌於原址，現況為診所租用。另以社會企業的概念，設有商店、甜品店及素食店，以作為藍屋活化經營的財務收入。復修後的「藍屋」及「黃屋」2樓以上則規劃為住宅，部份供原住戶繼續租用，並另將12個單位出租，讓活化保育項目可盈虧自負，達到財務上的可行。街廓內建築群所為的空地稱為「藍屋空地」，將不定期舉辦活動，平時則為社區休憩空間。而建築群之間則設有空橋銜接，增加租客與社區間的互動。

「We 嘩藍屋」計畫在2012年經立法會審查通過補助7,540萬元，並於2013年啟動復修工程，至2017年中完

工，甚至在2017年底獲得聯合國教科文組織亞太區文化遺產保護獎—卓越獎之殊榮。藍屋建築群保育讓香港社會反思以經濟發展的保育項目，經過社區居民及非牟利團體的努力，使藍屋建築群的歷史價值、在地生活紋理得以延續；而新的藍屋建築群持續推廣在地生活文化，同時也做為香港唐樓保存，及公民參與保育項目的經典案例。

四、批評與借鏡

我們可以看到三個古建築、老屋活化案例都有不同程度的政府資源挹注，不管是規劃設計的人力投入，還是直接的經費補助，前頭的規劃設計與修繕工程款是最常見的政府協助。而台灣常見的有政府全額頭入，也有ROT等促參手法，完全靠民間自己大概多半是教堂、廟宇等宗教建築。但最重要的且最嚴肅的問題是在後頭的管理營運，這才是最大成本所在。

元創方〈P.M.Q〉即將臨到的困境是經營單位既要維持非營利的公益形象，難以對薄利的創客小店提高租金，或是堅持拒絕引進財團氣息濃厚的旗艦百貨商品，但又對逐年下降的來客數（現在被評為只有觀光客會去）以及租客數同步下降的惡性循環，並無任何充裕資源改善，甚至有評論者預測在合約到期後，這個在開幕時意氣風發的元創方〈P.M.Q〉就要熄燈了。大館經營頗上軌道，不諱言是仰賴香港賽馬會這個民間大財團的全力

支持，如無，恐怕也得靠政府強力金錢挹注了。至於「藍屋建築群」，的確是靠社區草根力量的奮力經營，但也是汲汲營營，我們可以看到，故事館裡仍宣導著小額捐款，以及社區經營理念的散布。

回到台灣，我們不應很疏離、事不關己的批評為何華山要搞一堆餐廳，松菸居然有百貨，日式建築怎麼都是咖啡館。或許該學學藍屋社區，自己的古蹟自己救，不要以功德說霸道的要求古蹟所有權人配合，也不該只是仰賴預算有限的政府，社會應思考應有更多元的管道引導、鼓勵民眾支持，並自己投入資源來進行各類的老屋保育運動。

(本文修改自財團法人都市更新研究發展基金會，都市更新簡訊，第80期。)

地政活動紀實

1. 本系於 107 年 11 月 16 日 14 時至 16 時邀請智庫驅動陳潔寧經理於綜合院館 270612 教室演講「D4SG (Data for Social Good)計畫」。
2. 本系於 107 年 11 月 20 日 14 時至 16 時邀請振皓工程顧問公司李漢崇經理於綜合院館 270612 教室演講「都市更新實務」。
3. 本系於 107 年 11 月 22 日 10 時至 12 時邀請國立清華大學葉宗洸教授於綜合院館 270403 教室演講「環境與生態」。
4. 本系於 107 年 12 月 5 日 14 時至 16 時邀請馥華建設董事長特助陳詠霖先生於大勇樓 210205 教室演講「都市設計實務案例」。
5. 本系於 107 年 12 月 7 日 14 時至 16 時邀請國立中央大學太空及遙測研究中心曾國欣副教授於綜合院館 270610 教室演講「Sentinel-1 Radar Interferometry Decomposes Land Subsidence Caused by Land Use in Taiwan」。
6. 本系於 107 年 12 月 11 日 18 時至 21 時邀請大有國際不動產估價師聯合事務所王璽仲所長於綜合院館 270624 教室演講「土地徵收估價探討與實務」。
7. 本系於 107 年 12 月 13 日 14 時至 18 時邀請光世代建設開發股份有限公司蘇志勳總經理於綜合院館 270612 教室演講「智慧建築實例與分析」。
8. 本系於 107 年 12 月 17 日 10 時至 12 時邀請上海高力國際深圳分公司袁嘉隆副董事總經理於綜合院館 270622 教室演講「中國大陸房地產顧問業的現況與經驗分享」。

* 本學訊可至地政學系網站 (<http://landeconomics.nccu.edu.tw>) 下載